**Deutscher Bundestag** **Drucksache 16/5687**

**16. Wahlperiode** 15. 06. 2007

# Antwort

## der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Harald Terpe, Birgitt Bender, Elisabeth Scharfenberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/5516 –**

## Gewährleistung des Spielerschutzes bei Geldspielgeräten

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Februar 2007 wurde in Presseberichten der Vorwurf geäußert, dass in Spielhallen der Merkur-Spielothek GmbH & Co. KG, die der Unternehmensgruppe des Spielautomatenherstellers Gauselmann angehört, manipulierte Spielgeräte eingesetzt werden. In einem Bericht des Nachrichtenmagazins „DER SPIEGEL“ wurde der Vorwurf geäußert, Spielgeräte seien untereinander vernetzt und über Computer des Spielhallenpersonals oder externer Mitarbeiter steuerbar, so dass gezielt Gewinne an bestimmte Kunden oder zu bestimmten Zeitpunkten ausgeschüttet werden können. Mit einer solchen Manipulation könnten besonders „lukrative“ Kunden bewusst bevorzugt oder Ausschüttungen öffentlichkeitswirksam dann vorgenommen werden, wenn sich viele Kunden in der Spielhalle aufhalten.

Obwohl in einem von der Staatsanwaltschaft Augsburg eingeleiteten Ermittlungsverfahren Auffälligkeiten an bestimmten Geräten festgestellt wurden, wies der Hersteller die Vorwürfe zurück: In einigen Geräten eingebaute „Zusatzplatinen“ ermöglichten keinen Zugriff durch Externe oder das Spielhallenpersonal. Auch die Vernetzung der Geräte diene lediglich „vereinfachten Serviceleistungen“.

Das Ermittlungsverfahren wurde gegen Geldbuße eingestellt. Zuvor hatte die für die Zulassung von Spielgeräten zuständige Physikalisch-Technische Bundesanstalt mit mehreren Unternehmern eine Vereinbarung getroffen, nach der auffällige Geräte innerhalb einer Frist umzurüsten seien. In einer nicht näher begründeten Erklärung stellte die Bundesanstalt am 9. Januar 2007 fest, die durch die Ermittlungen festgestellten Veränderungen beträfen nicht den Spielerschutz; zudem könne nicht von einer zulassungswidrigen Auslieferung von Geräten durch den Hersteller ausgegangen werden.

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 13. Juni 2007 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

1. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über Versuche von Herstellern oder Anbietern, Geld- und Warenspielautomaten gezielt zu manipulieren, um so Spielabläufe und Gewinnausschüttungen bewusst zu steuern?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse über Manipulationen von Geld- und Warenspielgeräten vor, die gezielt von Herstellern oder Aufstellern zur Steuerung von Spielabläufen oder Gewinnausschüttungen vorgenommen worden sind. Die PTB teilte auf Anfrage mit, dass auch ihr keine gezielt von Herstellern und Aufstellern betriebenen Manipulationen, außer den im Jahr 2004 bekannt gewordenen Fällen (s. Antwort zu Frage 2), bekannt sind und dass bisher gelegentlich von Dritten geäußerte diesbezügliche Vermutungen bislang nicht nachgewiesen werden konnten.

Im Übrigen sind die Überwachung des gewerblichen Betriebs von Geld- und Warenspielgeräten und die Feststellung während des Betriebes möglicherweise durchgeführter Manipulationen Aufgaben, die den zuständigen Behörden in den Bundesländern obliegen.

2. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die in Presseberichten geäußerten Vorwürfe, in Spielhallen der Merkur-Spielothek GmbH & Co. KG würden Spielabläufe durch den Einsatz manipulierter und vernetzter Spielgeräte gezielt beeinflusst („DER SPIEGEL“ 7/2007)?

Die Bundesregierung ist durch die PTB, die mit einer gutachterlichen Stellungnahme betraut war, über eine Strafanzeige und die polizeilichen Untersuchungen in je einer Spielhalle in Augsburg und Bamberg unterrichtet worden. Diese zwei Vorgänge lagen offenbar dem Bericht im Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL“ zu Grunde.

Nach den vorliegenden Erkenntnissen richteten sich die Untersuchungen durch die Kriminalpolizei Augsburg im Rahmen eines Strafverfahrens wegen des Verdachts des illegalen Glücksspiels gegen einen Aufstellunternehmer, der der Gauselmann-Gruppe angehört.

Die PTB ist mit der Untersuchung von beschlagnahmten Geräten beauftragt worden. Dabei wurden Veränderungen der Software und der Hardware im Vergleich zu den zugelassenen Baumustern festgestellt. Während die Veränderung der Software ausschließlich Funktionsänderungen betraf, die seinerzeit bei anderen Bauarten bereits zugelassen worden waren, führten die Hardwareänderungen zu Eigenschaften, die nicht zulassungsfähig waren.

Die PTB bewertete die Erkenntnisse so, dass die festgestellten Veränderungen grundsätzlich nicht den Spielerschutz gemäß § 33e GewO (Gewerbeordnung) betrafen. Die Veränderungen bewirkten nicht eine Veränderung der Gewinneigenschaften der Spielgeräte, sondern ermöglichten eine Unterbrechung des Spielens und eine personengebundene Reservierung von erreichten gewinnträchtigen Spielsituationen, um in der gleichen Situation zu einem späteren Zeitpunkt das Spielen fortzusetzen, auch wenn zwischenzeitlich das Gerät von anderen Personen benutzt worden ist. Diese Eigenschaft ist nicht zulassungsfähig.

Eine gezielte Beeinflussung der Abläufe im Spielgerät durch den Hersteller oder Aufsteller – auch über Vernetzungen – ist in diesem Zusammenhang nicht festgestellt worden.

3. a) Inwieweit ist nach Ansicht der Bundesregierung durch die technischen Anforderungen der Spielverordnung und der Technischen Richtlinien für Geldspielgeräte der Spielerschutz in ausreichendem Maße gewährleistet?

   Gibt es hier nach Ansicht der Bundesregierung Regelungslücken?

Die Spielverordnung (SpielV) setzt das gesetzliche Gebot der „Vermeidung unangemessener Verluste in kurzer Zeit“ durch Verlust- und Gewinnbegrenzungen von Geld in bestimmten Zeitabschnitten und einige weitere flankierende Bestimmungen um. Diese Eckpunkte sind mit der jüngsten Novellierung der SpielV wertemäßig etwas erhöht, andererseits in ein stringentes und von der PTB besser zu überprüfendes System überführt worden, das nicht mehr an dem konkreten Spielablauf, sondern primär an maximalen Verlust- und Gewinngrenzen je Stunde ausgerichtet ist. Mit der unverändert von der PTB zu prüfenden Bauartzulassung wird der Spielerschutz in der langjährig bewährten Weise gewährleistet. Gleichwohl beobachtet die Bundesregierung die aktuelle Entwicklung der Geräte, die durch einen verstärkten Wettbewerb eine neue Dynamik erhalten hat.

Die Technischen Richtlinien, die von der PTB herausgegeben werden, dienen der Sicherung der Prüfbarkeit von Geldspielgeräten und der Durchführung der Bauartprüfung auf der Grundlage der Anforderungen in der SpielV. Sie setzen keine eigenen Normen.

   b) Hält die Bundesregierung es für notwendig, die Vernetzung von Geld- und Warenspielautomaten in Spielhallen in der Spielverordnung ausdrücklich zu untersagen?

   Wenn nicht, warum nicht?

Die Bundesregierung hält ein totales Vernetzungsverbot nicht für erforderlich und nicht für erstrebenswert. Vernetzung ist ein Mittel der modernen Informationsinfrastruktur, das auch Automatenunternehmern nicht vorenthalten werden soll, soweit dadurch nicht die Schutzziele der SpielV gefährdet werden.

Um bei einer Vernetzung von vornherein eine Umgehung der SpielV zu vermeiden, achtet die PTB bei der Bauartprüfung darauf, dass eine personenbezogene Einstellung oder Veränderung sowie jegliche Form einer positiven oder negativen Privilegierung von einzelnen Spielern technisch unmöglich ist; gleiches gilt auch für die Übertragung von Punkten, Bonus, Jackpot- oder anderen Spielzuständen, mit denen die von der geräteinternen Kontrolleinrichtung überwachten Geldmengenbegrenzungen der SpielV umgangen werden könnten. Letztlich soll die Vernetzung nur die Übertragung rein betriebswirtschaftlicher Daten sowie solcher Daten ermöglichen, die Hinweise auf Manipulationen Dritter geben können.

4. a) Welchen Inhalt hat die Vereinbarung zwischen der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt und verschiedenen Unternehmern, die im Laufe des Ermittlungsverfahrens der Staatsanwaltschaft Augsburg zu den oben genannten Vorwürfen geschlossen wurde?

   b) Enthält diese Vereinbarung die Feststellung, dass die im Ermittlungsverfahren festgestellten Auffälligkeiten „auf Grund von organisatorischen Unzulänglichkeiten“ zustande gekommen waren („DER SPIEGEL“ 7/2007)?

   Wenn ja, was sind diese Unzulänglichkeiten und worauf stützen sich diese Erkenntnisse?

Die PTB hat einen Verwaltungsvertrag mit Herstellerunternehmen geschlossen, der zulassungsrechtliche Fragen betrifft. Das Vorgehen der PTB war unabhängig

vom Strafverfahren, auch wenn die PTB erst durch das eingeleitete Verfahren in Augsburg Kenntnis vom zulassungsrechtlichen Handlungsbedarf erhalten hat. Denn die PTB hat keine Überwachungsfunktion für aufgestellte Spielgeräte und ist auf dem Gebiet der Marktüberwachung insoweit nicht tätig. Diese Aufgabe obliegt den örtlich zuständigen Behörden in den Bundesländern.

Die PTB hat im Vertrag von den Herstellern verbesserte Sicherheitsmaßnahmen verlangt und darauf gedrängt, auf eine bestimmte Funktion, die an sich zulassungsfähig ist, aber den Ausgangspunkt für die Veränderungen bildete, zu verzichten. Dieser Verzicht wäre auf der Grundlage der SpielV und Gewerbeordnung nicht durchsetzbar gewesen, da aus rechtlichen Gründen die betreffenden Zulassungen nicht widerrufen werden konnten. Daher wurde die Form des Verwaltungsvertrages gewählt.

Im Jahr 2005 wurden zeitweilig – über mehrere Monate und teilweise bis zu einem knappen Jahr – die Bauartzulassungen, Zulassungsverlängerungen und die Erteilung von Zulassungsbelegen für Firmen der Gauselmann-Gruppe ausgesetzt, bis das verbesserte Sicherheitskonzept in den jeweiligen Bauarten implementiert war. Davon waren über die beschlagnahmten Geräte hinaus alle Gerätetypen betroffen, die die gleiche Technologie haben. Auch dieses Vorgehen war nur über einen Verwaltungsvertrag möglich, da die Zulassungen der Bauarten gültig waren.

c) Wurde die in der Vereinbarung angeblich festgelegte Umrüstungsfrist für bestimmte Spielgeräte für einen oder mehrere Unternehmer verlängert?

Wenn ja, aus welchem Grund?

Die in der Verwaltungsvereinbarung gesetzten Fristen zur Umrüstung von Nachbaugeräten der Bauartzulassungen der beschlagnahmten Geräte (siehe Antwort zu den Fragen 2 und 5b) einerseits und zur Implementierung neuer, verbesserter Sicherheitskonzepte auf allen Gerätetypen (siehe Antwort zu den Fragen 4a und 4b) andererseits wurden für alle Beteiligten verlängert.

Die Gründe lagen darin, dass im ersten Fall noch nicht sämtliche Nachbaugeräte mit aktuellen, zugelassenen Steuerungsprogrammen ausgestattet werden konnten und im zweiten Fall die Implementierung bei der Vielzahl der betroffenen Geräte noch anhielt; die PTB ging davon aus, das weitere Verfahren zu begleiten, um als Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen.

d) Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über den Stand der Umsetzung der Vereinbarung seitens der beteiligten Unternehmer?

Da die Abschlussbesprechung der PTB mit den betroffenen Herstellern zum Vollzug des Verwaltungsvertrages noch aussteht, liegen nur vorläufige summarische Erkenntnisse zum Stand vor. Die PTB geht davon aus, dass die Vereinbarung bezüglich der Bauarten der beschlagnahmten Geräte vollständig erfüllt wurde. Bezüglich der eingegangenen Verpflichtungen, Software mit verbessertem Sicherheitskonzept auf weiteren Nachbaugeräten zu installieren, dürfte die Anzahl der noch nicht umgerüsteten Geräte unter 10 Prozent liegen. Der Großteil der Geräte ist umgerüstet oder vom Markt genommen worden. Diese Angabe basiert auf Auskünften der beteiligten Hersteller und Schätzungen der PTB.

5. a) Welcher Art waren die in der Erklärung der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt vom 9. Januar 2007 erwähnten Veränderungen, die durch die Ermittlungen in Augsburg festgestellt wurden?

Siehe Antwort zu Frage 2.

b) Auf welche Erkenntnisse stützt sich die in der Erklärung getroffene Feststellung, dass hinsichtlich der auffälligen Geräte „von einer zulassungswidrigen Auslieferung durch die Hersteller nicht ausgegangen werden kann“?

Steht diese Feststellung im Widerspruch zu den Ergebnissen des Ermittlungsverfahrens der Staatsanwaltschaft Augsburg (vgl. „DER SPIEGEL“ 7/2007)?

Bei den Untersuchungen der beschlagnahmten Geräte hat die PTB festgestellt, dass für die Herstellung der Module, die zulassungswidrig in den Geräten eingebaut waren, Kenntnisse erforderlich sind, wie sie „üblicherweise bei den Herstellerfirmen vorhanden sind“. Im Rahmen der polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen wurde jedoch nicht festgestellt, dass Hersteller an dem Vertrieb bzw. Einbau dieser Module beteiligt waren. Insofern stehen die damaligen Feststellungen der PTB nicht im Widerspruch zu den Ergebnissen der Staatsanwaltschaft Augsburg.

6. a) Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über Vorliegen und Umfang privater Kontakte zwischen Beschäftigten des in der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt für die Zulassung von Spielgeräten zuständigen Fachbereichs und Vertretern der Spielautomatenhersteller?

Auf Nachfrage hat die PTB mitgeteilt, dass keine privaten Kontakte zwischen Mitarbeitern des für die Spielgeräteprüfung zuständigen Fachbereichs und Vertretern der Spielgerätehersteller und -aufsteller bekannt sind.

b) Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, dass Prof. Dr. R. als Fachbereichsleiter des für die Bauartzulassung von Spielgeräten zuständigen Fachbereichs der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt als Redner auf der privaten Geburtstagsfeier des Spielautomatenherstellers Paul Gauselmann aufgetreten ist (vgl. „AUTOMATENMARKT“, September 2004)?

Wer hat die Kosten dieser Reise getragen?

Herr Prof. Dr. R. hat als Vertreter der PTB in Abstimmung mit der Leitung der PTB die Einladung zur Feier des 70. Geburtstages von Herrn Gauselmann angenommen. Dabei handelte es sich nicht um eine Privatfeier, sondern um eine offizielle, öffentlich begangene Veranstaltung des Vorsitzenden des VDAI (Verband der Deutschen Automatenindustrie e. V.). Bei dieser Gelegenheit hat er ein kurzes Grußwort abgegeben.

Die Kosten der Reise wurden durch die PTB getragen.

c) Welche Haltung hat die Bundesregierung zur Pflege privater Kontakte zwischen Beschäftigten der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt aus dem oben genannten Fachbereich der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt und Vertretern der Spielautomatenhersteller?

Würde dies nach ihrer Ansicht die Unabhängigkeit der Entscheidungen der Bundesanstalt in Frage stellen oder die Loyalitätspflicht des Beamten gegenüber dem staatlichen Arbeitgeber verletzen?

Wenn nicht, wieso nicht?

Die Bundesregierung gewährleistet die Unabhängigkeit bei hoheitlichen Entscheidungen, selbstverständlich auch in den nachgeordneten technischen Behörden. In der PTB ist die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsvorsorge umgesetzt. Dadurch wird einer Beeinflussung dienstlicher Tätigkeiten durch

sonstige Kontakte vorgebeugt. Dieses wird auch durch das Qualitätssicherungssystem der PTB gewährleistet. Vor diesem Hintergrund werden im Rahmen des dienstlichen Kontaktes Einladungen von den Industrieverbänden oder deren Repräsentanten zu besonderen Anlässen angenommen und auch als Forum zur politischen Arbeit sowie zum Informationsaustausch genutzt. Solche Einladungen werden in der Regel von leitenden Mitarbeitern wahrgenommen.

7. Welche Haltung hat die Bundesregierung zu der Tatsache, dass im Zuge der Novellierung der Spielverordnung ein gemeinsamer Verordnungsentwurf der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt und des Verbandes der Automatenindustrie (VDAI) vorgelegt wurde?

   Sieht die Bundesregierung in einer solchen Form der Zusammenarbeit die Gefahr einer Vermischung der Interessen von Automatenherstellern und Zulassungsbehörde?

   Wenn nicht, wieso nicht?

Die Novellierung der SpielV ist federführend vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie erarbeitet und später mit den Bundesministerien des Innern und für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als Einvernehmensressorts abgestimmt worden. Dabei haben begleitende technische Abstimmungen zwischen PTB und VDAI unter Einbeziehung von Herstellerfirmen, die nicht dem VDAI angehörten, sowie des Bundesverbandes der Aufsteller (BA) – teilweise unter Moderation des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie – stattgefunden. Dies ist bei der Entwicklung von technischen Vorschriften wegen des erforderlichen Sachverstandes in allen Bereichen üblich.

Die Besprechungen zwischen PTB und Industrie betrafen z. B. die Machbarkeit des von der PTB eingebrachten neuen technischen Konzepts der maximalen Stundenwerte für Verlust und Gewinn, die Abstimmung von Schnittstellen zur Kommunikation zwischen Spielgeräten und Prüfrechnern und Fragen der technischen Sicherheit.

Verlautbarungen des VDAI, die ohne Wissen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und der PTB entstanden, haben gelegentlich zu Irritationen geführt, da in ihnen missverständlich von „Abstimmungen mit der PTB zur neuen Spielverordnung“ gesprochen wurde.

8. a) Sieht die Bundesregierung eine Diskrepanz zwischen den Anforderungen, die durch den neuen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen an den Spieler- und Jugendschutz gerichtet werden, und den Vorgaben in der Spielverordnung?

      Wenn nicht, wieso nicht?

   b) Beabsichtigt die Bundesregierung eine Anpassung der Spielverordnung an diese neuen Anforderungen, die im neuen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen zum Spieler- und Jugendschutz festgelegt werden, um ein einheitliches Schutzniveau zu gewährleisten?

      Wenn nicht, wieso nicht?

Die Bestimmungen der SpielV werden seit jeher von den Aspekten des Spielerschutzes dominiert. Beispielhaft zu nennen sind Einsatz-, Verlust- und Gewinnbeschränkungen nach § 13 SpielV und das Verbot der Gewährung von Rabatten/Zugaben für Vielspieler sowie das Jackpot-Verbot nach § 9 SpielV. Aus diesen Regelungen ergeben sich bereits grundsätzlich unterschiedliche Spielangebote (das sog. kleine Spiel) und erheblich schärfere Restriktionen im Vergleich zu dem im Glücksspielstaatsvertrag geregelten Automatenspiel in den Spielkasinos

(sog. großes Spiel); Letzteres unterliegt bzgl. der Spielabläufe keinerlei Restriktionen, insbesondere auch nicht bzgl. den möglichen Verlusten und Gewinnen.

Die Bundesregierung sieht daher keine Notwendigkeit, die Regelungen für gewerbliche Automatenspiele (SpielV) zu ändern. Angesichts der eindeutigen Ausrichtung der SpielV an der Eindämmung von Spielsuchtgefahren erwartet die Bundesregierung auch keine Intervention der EU-Kommission, da im Übrigen die neue SpielV im Herbst 2005 notifiziert wurde.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333